

ESPAÇO TEMA LIVRE

Benefícios eventuais na realidade brasileira: o convívio da benesse com o direito

Ana Carolynna Ribeiro Sales¹

<https://orcid.org/0000-0003-0502-4979>

Maria da Conceição Vasconcelos Gonçalves²

<https://orcid.org/0000-0003-3902-3990>

Vera Núbia Santos²

<https://orcid.org/0000-0002-9040-7140>

¹Hospital Universitário de Aracaju, Programa de Residência Multiprofissional em Saúde do Adulto e Idoso, Aracaju, SE, Brasil

²Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, Brasil

Benefícios eventuais na realidade brasileira: o convívio da benesse com o direito

Resumo: Este artigo apresenta uma análise sobre como os benefícios eventuais no Brasil têm suas origens marcadas e tensionadas por determinações estruturais da formação social brasileira. O estudo se pauta em análises bibliográficas e documentais, fundamentado à luz do materialismo histórico-dialético. Analisa-se que o processo de normatização e operacionalização desses benefícios enfrenta desafios vinculados ao continuísmo de elementos que antecedem sua consolidação como direito, como o clientelismo e o assistencialismo — traços característicos da cultura política conservadora e da conformação histórica da assistência social em contexto de capitalismo dependente. O resultado disso é uma concessão de frágil identidade com a perspectiva de garantia de direitos da Política de Assistência Social.

Palavras-chave: benefícios eventuais; assistência social; assistencialismo; formação social do Brasil.

Emergency social assistance benefits in the Brazilian context: the coexistence of charity and rights

Abstract: This article presents an analysis of how occasional benefits in Brazil have their origins marked and shaped by structural determinations of the country's social formation. The study is based on bibliographic and documentary analyses, grounded in the historical-dialectical materialist perspective. It is analyzed that the process of regulating and operationalizing these benefits faces challenges linked to the persistence of elements that predate their consolidation as a right, such as clientelism and assistentialism, which are characteristic traits of the conservative political culture and the historical configuration of social assistance within a context of dependent capitalism. As a result, the provision of these benefits acquires a fragile identity within the perspective of guaranteeing rights under the Social Assistance Policy.

Keywords: Occasional Benefits; Social Assistance; Assistentialism; Social Formation in Brazil.

Recebido em 02.07.2025. Aprovado em 25.08.2025. Revisado em 25.10.2025.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Introdução

O lugar ocupado pela assistência social deve ser compreendido à luz da dinâmica do desenvolvimento capitalista. No Brasil, em particular, sua configuração está diretamente relacionada ao legado escravocrata, que marcou profundamente a formação do mercado de trabalho nacional, bem como à cultura política historicamente pautada pelo autoritarismo e pelo paternalismo.

A implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) representou avanços substantivos no campo da assistência social; entretanto, a provisão dos benefícios eventuais permanece imersa em um conservadorismo arraigado, vinculado a dimensões culturais e estruturais da formação social brasileira. Esse conservadorismo revela, em última instância, os limites da inserção subordinada do país no sistema capitalista mundial e as contradições próprias dessa trajetória.

Os benefícios eventuais constituem o campo de atenção da assistência social que tende a apresentar, em um nível ainda mais grave, os problemas gerais a serem superados pela política, vinculados às particularidades do desenvolvimento das políticas sociais na realidade brasileira. Apesar disso, ainda há uma diminuta presença desse tema nas produções científicas da área de Serviço Social, bem como nos debates da categoria profissional.

Diante desses aspectos, este texto visa analisar os benefícios eventuais na realidade brasileira e como esses têm suas origens conformadas e tensionadas por aspectos estruturais da formação social do país, em especial no que concerne às raízes históricas da assistência social. O estudo resulta de uma dissertação de mestrado vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe (UFS), e adota uma análise fundamentada no materialismo histórico-dialético, de natureza bibliográfica, que teve como fontes documentos oficiais e produções disponíveis em acesso livre na Internet.

O texto estrutura-se em dois itens, além da Introdução e das Considerações Finais. O primeiro item realiza uma recuperação histórica das iniciativas de proteção social anteriores ao reconhecimento da assistência social como política pública, com a identificação das formas de atenção que antecederam o que se constitui, na atualidade, como benefícios eventuais. O segundo item analisa a institucionalização dos benefícios eventuais na Política de Assistência Social, abordando sua definição e regulamentação. Também examina o cenário nacional a partir dos dados do Censo SUAS, destacando os desafios que persistem para sua efetivação como direito social.

A formação social brasileira e a gênese dos benefícios eventuais

O desenvolvimento do capitalismo periférico conforma a relação entre capital e trabalho, intensificando as contradições inerentes à acumulação capitalista nas economias dependentes (Marini, 2011). Na América Latina, a questão social tem origem no modo particular de desenvolvimento capitalista no continente, marcado pela expropriação de povos originários e negros escravizados, impondo às classes subalternas condições de vida precárias. Soma-se a isso a inexistência de um Estado de Bem-Estar Social, como nos moldes europeus, o que singulariza a questão social no continente (Bezerra; Almeida, 2020).

No caso brasileiro, é fundamental situar que essa gênese se vincula à forma como o capitalismo se desenvolveu de maneira dependente e subordinada aos países centrais, reproduzindo a superexploração do trabalho e a precariedade da proteção social. Assim, o padrão de políticas sociais forjado no país não pode ser visto isoladamente, mas como parte desse processo de constituição histórica do capitalismo periférico.

Na formação social brasileira, a ausência de ações de proteção social pelo Estado até o início do século XX deu lugar à caridade e à benevolência, exercidas principalmente por meio de ações da Igreja Católica. Mestriner (2011) aponta a criação da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia, transportada de Lisboa e instituída no Brasil por volta de 1543, no período colonial, como a primeira forma organizada de assistência no país. Segundo um modelo caritativo de atendimento à pobreza, a Irmandade de Misericórdia coletava esmolas dos mais ricos para ajudar os considerados mais necessitados, sobretudo os órfãos, para os quais assegurava dotes.

Bovolenta (2016) observa que era comum os ricos ofertarem esmolas nas igrejas e Santas Casas como expressão de compaixão cristã, mas, conforme Mestriner (2011), as Misericórdias revelavam uma dualidade: aliviavam a pobreza ao mesmo tempo em que conferiam status e privilégios a seus membros. A autora ainda elucida que o recebimento das esmolas era restrito, já que a mendicância era vista como vadiagem, sendo reconhecidos como dignos apenas os enfermos, idosos, pessoas com deficiência, órfãos e viúvas.

As Irmandades também concediam caixões para o sepultamento dos indigentes, prática das Quatorze Obras de Misericórdia¹, que orientavam as ações exercidas nas Santas Casas — o que Bovolenta (2016) destaca como elementos que se aproximam do conteúdo dos benefícios eventuais instituídos posteriormente na Política de Assistência Social, a exemplo da concessão de caixões e do auxílio-funeral.

Além disso, consolidaram-se como um auxílio aos excluídos e necessitados frente às situações de enfermidade, abandono e morte (Bovolenta, 2016), e tiveram papel relevante no campo da saúde pública, ao ofertarem serviços ambulatoriais e hospitalares num contexto em que não havia acesso da população em geral à medicina, face à inexistência da saúde pública no país.

É nítida a expansão das Irmandades de Misericórdia pelo Brasil nos séculos seguintes, ampliando gradativamente seus serviços. Entre suas iniciativas, destacam-se: a criação do hospital para hansenianos em 1802, como uma ação higiênico-assistencial²; a instituição da Roda dos Expostos em 1825, destinada a acolher crianças abandonadas nas Santas Casas, preservando o anonimato de quem as deixava; o asilo para pessoas inválidas; e a assistência a presos e alienados (Mestriner, 2011). Nesse sentido, Yazbek (2012, p. 296) destaca que “[...] essas ações serão a base para a caracterização de um atendimento aos pobres filantropizado e higienista na cidade em seu período colonial e imperial”.

Também no período colonial foram criadas as sociedades de socorros mútuos (ou mutuais), cujo primeiro registro data de 1859 (Mestriner, 2011). Surgem com uma perspectiva de amparo social benficiente, na tentativa de garantir proteção social aos trabalhadores diante das precárias condições de trabalho da época. Bovolenta (2016) explica que essas sociedades eram formadas por contribuições mensais de seus sócios, aos quais prestavam cobertura de cunho previdenciário, como em casos de doenças, acidentes, invalidez, morte, além de auxiliarem em situações de despesas extras que não podiam ser atendidas em virtude dos baixos salários, como nascimento, funeral, casamento, batizado, dentre outras. São formas de atenção a situações de vulnerabilidade que, posteriormente, fariam parte das provisões dos benefícios eventuais, como o nascimento e a morte.

Há que se registrar que as mutuais não eram formadas somente por trabalhadores; havia uma “[...] diversidade de agremiações (mutuais de operários, de empresas, órgãos públicos, negros, migrantes, imigrantes — portugueses, italianos, espanhóis, entre outros), [mas em todas] o caráter assistencial orientava suas ações” (Bovolenta, 2016, p. 49).

Nas diversas mutuais, uma atenção comum era o funeral de seus sócios. A preocupação era tamanha que havia sociedades criadas exclusivamente para esse fim, a exemplo da Sociedade de Socorros Urgentes e da Sociedade Beneficente A Última Homenagem. Bovolenta (2016) pontua que a realização e o custeio do funeral do sócio se apoiavam na ideia de respeito e dignidade ao trabalhador, buscando demarcar sua posição social na tentativa de diferenciá-lo do tratamento dado ao sepultamento dos indigentes. Por isso, havia uma preferência de que o trabalhador fosse enterrado com seus próprios recursos. Também era oferecido pelas mutuais algum tipo de auxílio, geralmente financeiro, às viúvas e filhos do trabalhador falecido, como forma de prestar apoio diante da morte do provedor da família.

Com a entrada do século XX, o quadro da proteção social para as classes subalternas sofreu modificações importantes para o posterior desenvolvimento da Política de Assistência Social e demais políticas sociais do tripé da Seguridade Social. Inicialmente, o Estado tratou de assumir a proteção social dos trabalhadores com vínculo formal. Porém, há que se registrar, a partir da década de 1940, o início de algumas iniciativas estatais no âmbito da assistência social, ainda que caracterizadas como ajuda ou favor, em que se destaca como grande referência a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), criada em 1942.

Iamamoto e Carvalho (1995) explicam que a LBA foi fundada pelo Estado brasileiro, sendo comandada pela então primeira-dama, Darcy Vargas, com a finalidade de prestar auxílio às famílias dos soldados brasileiros enviados à Segunda Guerra Mundial. Em 1946, com o término da guerra, segundo os autores, “[...] da assistência ‘às famílias dos convocados’, progressiva e rapidamente a LBA começa a atuar em praticamente todas as áreas da assistência social” (Iamamoto; Carvalho, 1995, p. 251, grifo das autoras).

É importante pontuar que a redefinição do papel da LBA ocorre num momento em que o próprio Estado brasileiro redimensiona sua intervenção sobre a questão social frente às pressões da classe trabalhadora, na tentativa de amenizar os conflitos decorrentes do recrudescimento da pauperização em razão do padrão de desenvolvimento capitalista no país. Assim, as ações da LBA envolviam:

[...] a arrecadação de fundos para a manutenção de instituições carentes, auxílio econômico, amparo e apoio à família, orientação maternal, campanhas de higiene, fornecimento de filtros, assistência médico-odontológica, manutenção de creches e orfanatos, lactários, colônia de férias, concessão de instrumentos de trabalho etc. (Sposati; Falcão, 1989, p. 19).

Esse movimento revela como, em momentos de inflexão do desenvolvimento capitalista no Brasil, a assistência social foi mobilizada como mecanismo de coesão social e de recomposição das condições de acumulação. Segundo Draibe (1993), a LBA desenvolvia as ações sociais por meio de parceria entre setor público e organizações não governamentais, através de subvenções estatais. Evidencia-se, então, que a entidade também atuava no repasse de recursos financeiros para as obras assistenciais particulares. Trata-se de “[...] uma relação ambígua que omite a definição das competências entre o setor público e o privado na prestação dos serviços assistenciais”, como demarca Teixeira (2002, p. 63).

Yazbek (2008, p. 84) observa que essa modalidade de intervenção reflete a simbiose histórica entre assistência social e filantropia, marcada pela ausência de fronteiras claras entre público e privado, de onde decorre o caráter clientelista e assistencialista da assistência social.

A LBA forjou também um traço característico da assistência social brasileira: o primeiro-damismo. Historicamente, esta entidade esteve sob direção frequentemente assumida por primeiras-damas desde o governo Vargas, o que manteve essa vinculação institucional com a figura da primeira-dama na gestão de secretarias e instituições sociais nas diversas esferas de governo até os dias atuais.

Segundo Bovolenta (2016, p. 68), a LBA funcionava como um “pronto-socorro” para famílias desprotegidas, oferecendo auxílios para demandas urgentes e servindo como porta de entrada para benefícios existentes. Sposati e Falcão (1989) destacam que sua ação não era sistemática, mas se concentrava em situações de calamidade, como secas e enchentes, evidenciando o caráter emergencial da assistência. Além disso, Bovolenta (2016) ressalta que as ações da entidade se centravam na atenção às mães e gestantes, incluindo o fornecimento de enxovals para participantes do Clube das Mães.

Com o reconhecimento da assistência social como política pública em 1988, e a consequente instituição da Política de Assistência Social no tripé da Seguridade Social por meio de legislação própria, os auxílios historicamente executados pela filantropia e pelo assistencialismo passam à esfera do direito, conformando o que hoje se denomina benefícios eventuais, juntamente com auxílios transferidos da Previdência Social (auxílio-natalidade e auxílio-funeral). Assim, faz-se mister analisar a institucionalização dos benefícios eventuais na Política de Assistência Social, com enfoque nos obstáculos que se impõem à sua efetivação como direito.

Benefícios eventuais na Política de Assistência Social: entre o velho e o novo

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) reconhece duas modalidades de benefícios assistenciais: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os benefícios eventuais. Vale ressaltar que a implantação desses benefícios ocorreu concomitantemente à extinção da Renda Mensal Vitalícia (RMV) e dos auxílios natalidade e funeral no âmbito da Previdência Social, conforme o art. 40 da Lei.

O BPC, previsto no art. 20, garante um salário mínimo mensal a pessoas idosas ou com deficiência sem meios de subsistência, sendo regulamentado pela União a partir do Decreto nº 1.744/1995 e operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), encarregado pela solicitação e análise do requerimento. Já os benefícios eventuais, instituídos no art. 22, surgiram inicialmente como auxílios por natalidade e morte, de caráter compulsório na análise de Pereira (2010), pois são inegociáveis e sua provisão é obrigatória. A partir de 2011, passaram a abranger também situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública, compondo as garantias do SUAS.

Barroso (2019) destaca que, ao contrário do que aconteceu com o BPC, não foram fornecidos maiores esclarecimentos sobre os benefícios eventuais, que tiveram seu conteúdo traçado em linhas gerais, deixando lacunas para sua compreensão e regulamentação em nível municipal. Na concepção da autora, “[...] em termos de benefícios socioassistenciais previstos na Loas, a Política de Assistência Social, ao longo de sua trajetória, tem privilegiado o BPC, no que se refere à normatização e operacionalização” (Barroso, 2019, p. 100).

É relevante assinalar que, paralelamente à implementação do BPC, a emergência dos programas de transferência de renda como estratégia de combate à pobreza redefiniu a centralidade da Política de Assistência Social, especialmente a partir dos anos 2000, com a criação do Programa Bolsa Família. Tal configuração reforça a desigual hierarquia entre as modalidades de provisão assistencial, na qual o caráter de direito dos benefícios eventuais se fragiliza diante da prioridade conferida à transferência direta de renda.

Exemplo disso é que, conforme Queiroz (2018), após sua instituição na Loas, os benefícios eventuais enfrentaram um vácuo normativo que se prolongou por mais de uma década, caracterizando um retrocesso legal para sua efetivação como direito. É importante ressaltar que, diferentemente do BPC, a Loas atribui a responsabilidade pela regulamentação dos benefícios eventuais aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, por meio de seus respectivos Conselhos.

Paula (2010) aponta que a vinculação entre Conselhos e benefícios eventuais “[...] trouxe para a assistência uma complexa antinomia entre gestão e controle social, utilizada como justificativa para o já histórico imobilismo na regulamentação e prestação adequada de tais benefícios”. Na concepção do autor, o ímpeto para a consolidação do potencial democrático que despontava naquele contexto histórico não logrou êxito. Houve uma omissão tanto do controle social quanto da gestão, uma vez que os Conselhos evitavam propor e deliberar sobre a matéria, e os órgãos gestores, por sua vez, não queriam se comprometer com a prestação dos benefícios e seus custos — o que efetivamente compromete o acesso ao direito.

O autor destaca ainda que a efetivação desses benefícios requer articulação entre gestão e controle social, desafio agravado pelo avanço do neoliberalismo e pelo enfraquecimento dos espaços democráticos. Como observam Silva, Nascimento e Oliveira (2021, p. 187):

O atual contexto social e político brasileiro de ataques e retrocessos no que diz respeito à efetiva participação da população na formulação das políticas sociais e no controle das suas ações em todos os níveis têm sido fator de fragilização do controle democrático, necessitando que o controle social se fortaleça e faça frente para defesa do SUAS na disputa com o poder público estatal pelos direitos sociais.

Para Pereira (2010), a atribuição da regulamentação dos benefícios eventuais aos municípios apresenta avanços e desafios. Por um lado, reflete a gestão descentralizada e participativa da assistência social, prevista na Constituição de 1988. Por outro, evidencia o impasse de responsabilizar os municípios — em grande parte sem condições de arcar financeiramente com esse instrumento nos moldes da LOAS.

Os municípios assumem papel central no financiamento dos benefícios eventuais, arcando com a maior parte dos custos, enquanto os estados atuam de forma suplementar e a União não participa do financiamento ou da gestão. Essa característica federativa ajuda a explicar a evolução tímida da cobertura dos benefícios desde a promulgação da Loas, em contraste com o BPC, o Programa Bolsa Família e os serviços socioassistenciais tipificados no SUAS.

O fortalecimento de uma agenda de austeridade fiscal, a partir de 2016, tornou evidentes algumas fragilidades institucionais, agravando o já crônico subfinanciamento desses benefícios. Isso porque a redução dos repasses federais aumentou a demanda por recursos dos fundos municipais e estaduais das políticas de assistência social como um todo. Esse quadro é ainda mais grave quando se considera a desigualdade entre municípios. Aqueles mais pobres, que concentram grande parte da população em situação de vulnerabilidade, não dispõem de arrecadação própria suficiente para sustentar serviços e benefícios no mesmo nível que municípios ricos. A situação se torna especialmente crítica no caso de benefícios voltados a vulnerabilidades temporárias, em que seria mais racional contar com fundos públicos abrangentes para lidar com contingências.

Soares (2014, p. 14) alerta que a ideia de atribuir ao ente municipal a incumbência pelas políticas sociais, sob a justificativa de proximidade entre o governo local e seus demandatários, ignora “[...] a nossa realidade política e social, marcada por enraizadas e conservadoras estruturas locais de poder, onde proliferam as relações clientelistas e corruptas”. Reconhece-se a importância da gestão descentralizada na Política de Assistência Social e o processo de municipalização da política, mas é necessário atentar para as contradições inerentes à histórica reprodução de relações de dominação local na formação social brasileira, que terminam por produzir efeitos na efetivação de direitos, como ocorre com os benefícios eventuais.

Apesar dos impasses na regulamentação dos benefícios eventuais após a Loas, houve esforços para seu reconhecimento, sobretudo após a criação do SUAS, que ampliou sua visibilidade (Bovolenta, 2016).

A Resolução CNAS nº 212/2006 e o Decreto nº 6.307/2007 estabeleceram parâmetros de referência para a regulamentação municipal, e em 2009 foi realizado o Levantamento Nacional dos Benefícios Eventuais pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Dos 4.174 municípios participantes, apenas 52% haviam regulamentado os benefícios e, destes, menos de um terço (29,4%) em conformidade com as normativas — o que gerou preocupação quanto à sua qualificação. Em resposta, a Resolução CNAS nº 39/2010 buscou reordenar os benefícios no âmbito da Política de Assistência Social em relação à Política de Saúde. Assim, define em seu artigo 1º:

[...] não são provisões da política de assistência social os itens referentes a órteses e próteses, tais como aparelhos ortopédicos, dentaduras, dentre outros; cadeiras de roda, muletas, óculos e outros itens inerentes à área de saúde, integrantes do conjunto de recursos de tecnologia assistiva ou ajudas técnicas, bem como medicamentos, pagamento de exames médicos, apoio financeiro para tratamento de saúde fora do município, transporte de doentes, leites e dietas de prescrição especial e fraldas descartáveis para pessoas que têm necessidades de uso (CNAS, 2010).

No entanto, o compromisso dos municípios e estados brasileiros na concretização desses benefícios como direito ainda se encontra em processo de construção, alternando entre avanços e retrocessos — especialmente na conjuntura pós-2016, com o recrudescimento do neoliberalismo e uma tentativa de retomada de velhas formas de relação política, nas quais o clientelismo impera. O retrato mais recente dos benefícios eventuais foi revelado durante a pandemia de Covid-19, em que foram demandados com mais evidência pelas classes subalternas, expostas à agudização de diversas expressões da questão social.

A Tabela 1 mostra o panorama da concessão e regulação desses benefícios no ano de 2019, em comparativo com a situação encontrada no Levantamento Nacional de 2009. A análise dos dados de 2019 é fulcral para entender o cenário que precedeu e sustentou o início do período pandêmico.

Tabela 1 – Tipos de benefícios eventuais concedidos e situação da regulamentação

Tipo de benefício eventual	Municípios que concedem (2009)	Municípios que concedem (2019)	Municípios com regulamentação (2019)
Morte	93,5%	97,4%	86,2%
Natalidade	55,3%	80,8%	74%
Vulnerabilidade Temporária	86,8%	95,9%	83,3%
Calamidade Pública	59,2%	80,8%	71,3%

Fonte: elaborado a partir do Censo SUAS Gestão Municipal (2019), Freitas e De Marco (2010).

Observa-se um crescimento significativo na provisão e normatização dos benefícios eventuais em comparação ao Levantamento Nacional de 2009, indicando avanços na sua efetivação como direito. Até 2019, o auxílio-funeral era o mais concedido (97,4%) e regulamentado (86,2%) entre os municípios, seguido do benefício em situação de vulnerabilidade temporária (95,9% concedido e 83,3% regulamentado). Essa realidade já havia sido evidenciada no Levantamento Nacional de 2009, em que o auxílio-funeral também liderava a oferta nos municípios (93,5%), seguido pelos benefícios de vulnerabilidade temporária (86,8%).

É possível que essa predominância relativa ao benefício por situação de morte tenha relação com a demanda histórica dos segmentos pauperizados junto ao poder público por formas de atenção ao funeral, conforme já apontado neste texto. No entanto, Barroso (2019) argumenta que é preciso ter atenção à oferta deste benefício pela Assistência Social, pois, se este se resume à realização de sepultamentos e/ou funerais, e não à atenção aos indivíduos e às famílias mediante a ocorrência de morte de seus membros, acaba por acrescentar compromissos que não competem à política. Em concordância com Bovolenta (2016, p. 101), evidencia-se que:

No âmbito da assistência social, afiançar o auxílio-funeral se refere a apoiar, cuidar, proteger a família e indivíduos que perdem seus entes queridos. Não se trata apenas de isenções de taxas, pagamento dos ritos fúnebres, concessão do translado ou do sepultamento do corpo, uma vez que esse apoio se vincula a dar uma destinação ao corpo sem vida, preservando a dignidade da pessoa e compreendendo a morte como parte dos ciclos da vida. Trata-se de procedimentos acerca do destino do corpo morto que não são da alcada da assistência.

Há que se considerar ainda que, embora também façam parte das provisões reconhecidas pós-SUAS, o auxílio-natalidade e os benefícios em situação de calamidade pública estavam sendo efetivados em uma parcela um pouco menor dos municípios, tanto em nível de oferta quanto de regulação. Esse quadro, especialmente no caso do auxílio-natalidade, nos impele a pressupor que estes benefícios poderiam estar sendo dispensados sob a forma de ajuda ou assistencialismo, observado seu longo histórico sob práticas clientelistas — afinal, não podemos esquecer do “enxoavalzinho do bebê”, historicamente fornecido pela assistência social.

A concessão do benefício eventual em situação de calamidade pública merece atenção especial, visto que crises sanitárias, como a recente pandemia da Covid-19, e emergências climáticas se sobrepõem e aprofundam vulnerabilidades sociais e territoriais. Atualmente, a intensificação de eventos como enchentes, secas prolongadas e deslizamentos requer a construção de respostas efetivas do sistema de proteção social, evidenciando tanto a necessidade de ampliar o alcance do benefício quanto os limites de sua efetividade quando condicionado a regulamentações frágeis e recursos escassos. É verdadeiramente contraditório que um município afetado por um desastre seja o principal ente a financiar benefícios aos desassistidos. Os efeitos particularmente graves das mudanças climáticas sobre populações vulneráveis sugerem que o tópico deve ser priorizado.

Merce atenção também o fato de que a regulamentação dos benefícios eventuais, independentemente da modalidade, não atingia nem 90% dos municípios à época — situação que deveria ter sido resolvida em 2008, segundo a Resolução nº 212/2006. Esses dados revelam que, quando a crise sanitária chega ao país, encontra um cenário em que estes benefícios ainda não têm seu caráter de direito implementado efetivamente, o que teve implicações expressivas diante da urgência de medidas para responder às consequências da natureza de excepcionalidade provocada pela pandemia à vida da população.

Além disso, o fato de o percentual de concessão superar o de regulamentação indica que, em alguns casos, a atenção pode ser dispensada ao acaso, sem referências legais, podendo assumir uma relação clientelista — algo que não se sustenta, tendo em vista sua perspectiva de direito social prevista na Constituição e em outras normativas.

O panorama apresentado é importante para verificar a condição dos benefícios eventuais na Política de Assistência Social. Apesar do registro de avanços, fica evidente que estes ainda não estão sendo reconhecidos e garantidos no âmbito do direito na totalidade dos municípios brasileiros, uma vez que ainda se identifica uma certa omissão na sua gestão e regulamentação, caracterizando um não reconhecimento dessa atenção.

Considerações finais

Na particularidade das economias dependentes, a tendência atual da Política de Assistência Social é a de uma política de “combate” à pobreza, com predomínio das iniciativas de transferência de renda, alinhadas aos preceitos do capital financeiro internacional. No Brasil, essa tendência se expressa principalmente na prioridade dada ao Programa Bolsa Família e, no âmbito dos benefícios socioassistenciais, ao BPC, por sua natureza mais próxima. Por outro lado, os benefícios eventuais, desde a aprovação da Loas, em 1993, têm sido relegados a uma condição de letargia, refletida em sua regulamentação e implementação no conjunto dos municípios brasileiros até os dias atuais.

Em nossa análise, essa letargia seria, ao menos em parte, resultado da expansão dos programas de transferência de renda a partir dos anos 1990, como estratégia de enfrentamento da pobreza recomendada pelos organismos internacionais — diga-se, pelo receituário neoliberal. Em uma economia dependente como a brasileira, onde prevalecem os interesses do capital internacional, isso explicaria também o tratamento diferenciado conferido ao BPC no âmbito dos benefícios socioassistenciais, por se tratar de uma garantia de renda voltada ao alívio da pobreza.

Ao que parece, os benefícios eventuais não se beneficiam dos elementos institucionais que favoreceram a regulação da Política de Assistência Social pós-1988. Paralelamente, as dificuldades que continuam a comprometer a efetivação do SUAS se mostram, de forma ainda mais acintosa, no caso desses benefícios. Trata-se de uma provisão ainda profundamente ancorada em dinâmicas de troca de favores e na lógica clientelista que permeia suas formas de oferta. Frequentemente, repetem ações históricas do assistencialismo, muitas vezes sem regulamentação legal, esvaziando sua caracterização como direito e reforçando sua percepção como benesse.

Entende-se que os benefícios eventuais permanecem reféns de práticas clientelistas, em virtude da cultura política conservadora herdada da formação social brasileira, constituindo-se em espaço de disputa entre o assistencialismo histórico e a efetivação da assistência como direito social. Por isso, reafirmamos que os benefícios eventuais não podem ser compreendidos isoladamente de seu contexto histórico e estrutural, sendo imperativo reconhecê-los como expressão dos limites e contradições da proteção social no capitalismo dependente brasileiro.

Referências

- BARROSO, R. da C. L. Novas concepções em torno da Assistência Social, velhos desafios para os direitos sociais: um olhar sobre os benefícios eventuais. 2019. 141f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/36150>. Acesso em: 17 out. 2025.
- BEZERRA, W. C.; ALMEIDA, L. M. DE. Subordinação e dependência na América Latina: apontamentos para pensar a “questão social”. Revista Libertas, Juiz de Fora, v. 20, n. 2, p. 544–560, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/30604>. Acesso em: 21 mar. 2025.
- BOVOLENTE, G. A. O benefício eventual da LOAS como garantia de proteção social. 2016. 303f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/18990>. Acesso em: 17 out. 2025.
- BRASIL. Censo do Sistema Único de Assistência Social 2019 (Censo SUAS). Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2020. (Banco de dados). Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snus/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 24 set. 2022.
- CNAS – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Resolução nº 39, de 9 de dezembro de 2010. Brasília, DF: CNAS, 2010.
- DRAIBE, S. M. Brasil, o sistema de proteção social e suas transformações recentes. Santiago/CHL: CEPAL, 1993.
- FREITAS, M. J. de; DE MARCO, P. S. Benefícios eventuais no contexto do SUAS. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 12, p. 31–49, 2010. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/caderno%20-%2012.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2024.
- IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. DE. Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez, 1995.
- MARINI, R. M. Dialética da dependência. In: TRASPADINI, R.; STEDILE, J. P. (org.). Ruy Mauro Marini: vida e obra. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2011. p. 131–172.
- MESTRINER, M. L. O estado entre a filantropia e a assistência social. São Paulo: Cortez, 2011.
- PAULA, R. F. dos S. Benefícios eventuais e controle social: uma associação indissolúvel. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 12, p. 63–69, 2010. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/caderno%20-%2012.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2025.
- PEREIRA, P. A. P. Panorama do processo de regulamentação e operacionalização dos benefícios eventuais regidos pela LOAS. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 12, p. 11–29, 2010. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/caderno%20-%2012.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2025.
- QUEIROZ, C. C. Benefícios socioassistenciais como direito do cidadão: conquistas e desafios em tempos de ajustes fiscais. 2018. 820f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, PR, 2018. Disponível em: https://tede2_uepg_br/jspui/handle/prefix/2537. Acesso em: 17 out. 2025.
- SILVA, A. A.; NASCIMENTO, J. F. do; OLIVEIRA, M. C de. O papel dos conselhos da assistência social na gestão do SUAS. In: FÉRRIZ, A. F. P.; SANTANA, J. P. (org.). O programa CapacitaSUAS no estado da Bahia: a experiência da UFBA. Salvador: UFBA, 2021. p. 173–190.
- SOARES, L. T. Questões pendentes na configuração de uma política social: uma síntese. Rio de Janeiro: FLASCO Brasil, n. 10, 2014. (Séries Cadernos FLACSO). Disponível em: <https://flacso.redelivre.org.br/files/2015/03/N10-LauraTavaresSoares.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

SPOSATI, A.; FALCÃO, M. do C. LBA: identidade e efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira. São Paulo: Educ, 1989.

TEIXEIRA, S. M. F. Assistência na previdência social: uma política marginal. In: SPOSATI, A.; FALCÃO, M. do C.; TEIXEIRA, S. M. F. (org.). Os direitos dos desassistidos sociais. São Paulo: Cortez, 2002. p. 31–104.

YAZBEK, M. C. Estado e políticas sociais. Revista Praia Vermelha, v. 18, n. 1, p. 72–94, 2008. Disponível em: <https://www.paulus.com.br/assistencia-social/wp-content/uploads/2017/03/Carmelita-Yazbek.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2025.

YAZBEK, M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. Serviço Social & Sociedade, n. 110, p. 288–322, abr. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/X7pK7y7RFsC8wnxB36MDbyx>. Acesso em: 21 mar. 2025.

Notas

- ¹ As Obras de Misericórdia se dividem em sete espirituais e sete corporais. As espirituais são: ensinar aos simples; dar bons conselhos; corrigir com caridade os que erram; consolar os tristes; suportar as injúrias com paciência; perdoar os que erraram; e rogar a Deus pelos vivos e pelos mortos. As corporais são: curar os enfermos; dar de comer a quem tem fome; dar de beber a quem tem sede; vestir os nus; dar abrigo aos peregrinos; assistir os enfermos; visitar os presos; e enterrar os mortos (Bovolenta, 2016, p. 45).
- ² Sobre as Santas Casas, Mestriner (2011, p. 41) explica que “na segunda metade do século XIX, são a base para a assistência higienista, desenvolvida em aliança com a medicina social, visando prevenir a sociedade de doenças contagiosas”.

Ana Carolyn Ribeiro Sales

carolynaribeirosales@gmail.com

Mestra em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe. Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Fundamentos, Formação em Serviço Social e Políticas Sociais (GEPSSO).

Vera Núbia Santos

venus_se@uol.com.br

Docente do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe.

Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Fundamentos, Formação em Serviço Social e Políticas Sociais (GEPSSO).

Maria da Conceição Vasconcelos Gonçalves

licavasconcelos@gmail.com

Docente aposentada do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe.

Vice coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Fundamentos, Formação em Serviço Social e Políticas Sociais (GEPSSO).

(UFS)

Cidade Universitária Prof. José Aloísio de Campos, Av. Marcelo Deda Chagas, s/n, Bairro Rosa Elze
São Cristóvão – Sergipe – Brasil

CEP: 49107-230

Agradecimentos

Ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe (PROSS/UFS) e à CAPES.

Agência financiadora

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Contribuições das autoras:

A primeira autora contribuiu na concepção, levantamento e análise de dados, elaboração e revisão do manuscrito.

A segunda autora, orientadora da dissertação, contribuiu na concepção, orientação e revisão do manuscrito. A terceira autora, coorientadora da dissertação, contribuiu na concepção, orientação e revisão do manuscrito.

Aprovação por Comitê de Ética e consentimento para participação:

Não se aplica.

Não há conflito de interesses.

Disponibilidade de dados:

Não se aplica.

Consentimento para publicação:

As autoras consentem a publicação do presente manuscrito.

Editoras Responsáveis

Mailiz Garibotti Lusa – Editora-chefe

Betina Ahlert – Comissão Editorial

Conflito de interesses: